MILITARY ASSESSMENT 2002

Directorate of Defence Analysis
Prepared by Peter Johnston

TABLE OF CONTENTS

	Page
Table of Contents	i
Foreword	ii
Introduction	1
Aim	1
Scope	1
Underlying Currents of Change	2
Future Security Environment	3
Weapons of Mass Destruction Proliferation	3
Asymmetric Threats	5
The RMA	7
Proliferation of Conventional Weapons	9
Non-Traditional Threats to Security	10
Traditional Rivalries	11
Resource Conflict	12
The Distribution of State Power	14
The Five-Tier World	16
Regional Blocs	16
Alternate Futures	18
QDR 2001	20
Major Defence Planning Dimensions	22
Critical Implications	25
Conclusion	26

Note: Cover photos courtesy of DGPA

104-03609/

FOREWORD

Military Assessment 2002 provides context and background for defence planning activities. It analyses overarching trends in international affairs, technology, and doctrine to identify potential impacts on the way future forces will be organized, trained, and equipped.

In reading this assessment, one should bear in mind that it is not predictive or definitive. Rather, its underlying intent is to frame discussion on future CF force development and structure.

Military Assessment 2002 complements both *Strategic Assessment 2001* and *Capability Outlook 2002-2012* by analyzing the implications of geopolitical and military trends over a 20-year period. Queries and/or comments should be directed to the departmental point of contact who can be reached at:

Director General Strategic Planning
National Defence Headquarters
MGen George R. Pearkes Building
Ottawa, Ontario
K1A 0K2
Telephone: (613) 995-5542

R.R. Henault
General
Chief of the Defence Staff

INTRODUCTION

Some analysts argue that the world today is more chaotic and unpredictable than at any time in history.[1] While this complicates long-term planning, a number of economic, social, demographic, political, and military trends are easily identified. From a military perspective, analysis of these trends can be used to assist strategic planners develop forces that remain capable and relevant over time.

AIM

Military Assessment 2002 highlights important trends affecting future global security with a view to identifying key DND/CF capability implications for future force development and planning activity.

SCOPE

Military Assessment 2002 complements both *Strategic Assessment 2001* and *Capability Outlook 2002-2012*. To accomplish it aim, *Military Assessment 2002* examines the future security environment, possible alternate futures, and the *United States Quadrennial Defence Review 2001*(QDR 2001). QDR 2001 is considered seminal to future Canadian force development given the international leadership role of the US, Canada's close defence ties, and the DND/CF goal of maintaining interoperability with US forces.[2] In combination, these analyses permit identification of key implications for future DND/CF force development.

---

[1] Robert D. Kaplan, The Coming Anarchy. (Random House of Canada: Toronto, 2000) p. 43-56.
[2] Note that Strategic Objective 5: Interoperable, from Shaping the Future of Canadian Defence: A Strategy for 2020 explicitly states that interoperability with US forces is a priority for the CF.

UNDERLYING CURRENTS OF CHANGE

It is axiomatic that the world and humanity continually evolve. In the present era, there are three overarching currents that shape transformation in all manners of life. The first of these currents is *interconnectedness* that has resulted in a closer electronic and physical linking of all entities. This impacts on all facets of life and will continue to shape political, economic, social, technological, and environmental trends. It may even result in significant reordering of the geopolitical map as various cultural and political entities merge for the sake of increased efficiency and productivity.

The second current is the *compression of time*. Technological innovation has accelerated the decision-action cycle and in turn, reduced the longevity of ideas, concepts, procedures, and organizations. Success in this type of environment will only occur with continuous (rather than episodic) creativity and innovation.

The third overarching current is *demassification*. This term implies the reversal of previous trends towards the concentration of production and power. Demassification is currently most evident in the realm of business where small "niche" companies are overtaking larger industrial monoliths in many processes and sectors as a result of improved technology and human factors and greater concomitant efficiencies. Demassification is unlikely to stay confined to business and will almost certainly impact the basic social units upon which societal norms are founded. According to demassification theory, citizens will cease to subscribe to a "one size fits all" system of beliefs given increasing access to modern media and computer based communications.

As a consequence, society could be redefined such that individual belief systems (vice societal, cultural, religious, etc.) become the norm.[3]

Although these currents are evident in many parts of the world today, they are not universal in terms of the degree of their influence. Less developed regions are experiencing great difficulty in the face of these metamorphic phenomena. In more advanced societies, the changes are more evolutionary than revolutionary hence adaptation is less disruptive. This divergence is widening the rift between the advanced, or "have" states, and the less advanced, or "have-not" states. A tangible expression of this rift is increasing instability in certain parts of the world and continuing ethnic, religious, and nationalist friction.[4]

FUTURE SECURITY ENVIRONMENT

Weapons of Mass Destruction Proliferation

The global strategic environment is undergoing significant change as a result of increasing globalisation and dramatic advances in technology. The synergistic impact of these two trends is felt in all aspects of human life from social interaction to the conduct of war. In addition, information and technology are flowing across borders at an accelerated pace. Technological advances are such that communications and manufacturing processes are faster, less expensive, and as a result, more efficient than before. In strategic terms, this has created a situation in which countries, and many non-state actors, with limited resources now have access to the information, material, and expertise necessary to develop Weapons of Mass Destruction (WMD). This trend will

---

[3] The three currents are taken from: Steven Metz, "Strategic Horizons: The Military Implications of Alternate Futures," Parameters. March 1997, p. 2-3.
[4] R. Scott Appleby and Martin E. Marty, "Fundamentalism," Foreign Policy. January/February 2002, p. 16-22.

continue to accelerate over time. Indeed, there is no compelling reason for smaller developing nations to compete militarily with developed countries, particularly the US, in conventional terms when WMD provide inexpensive force equalisers and/or neutralisers.[5] Simply put, possession of WMD allows nations to project greater national power than would otherwise be the case.

The increased accuracy and lethality of weapons systems coupled with WMD proliferation will increase the risk to forward-deployed troops in the future.[6] This risk can be met by the acceptance of possibly higher levels of casualties on deployments, reducing the number of missions, developing improved protection capabilities, and/or doctrinal changes. Each is problematic. Indeed, it is not considered likely that any Canadian Government would accept higher risk of casualties unless a higher standard of national interest than that which currently results in deployments was at stake.[7]

While the development of enhanced protective technology is possible, it will impact the ability of military forces to conduct operations. Specifically, future operations will be more difficult to sustain given the increased protection burden and hence, maintaining a high operational tempo will be more resource intensive.

Doctrinal change will also be necessary to meet the increased threat brought about by WMD proliferation. Forces will be at great risk when concentrating to deploy or to secure, neutralize, or destroy key objectives. Once the aim of the concentration is

---

[5] Paul Braken, Fire in the East. (Perennial: New York: 2000) p. 37-70.
[6] Steven Metz, "The Next Twist of the RMA," Parameters. Autumn 2000 p. 40-53.
[7] Michael Ignatieff, Virtual War. (Penguin Books: Toronto, 2000) p. 164-184. Paul Mann "Reframing Objectives Abroad: When to Fight, When Not," Aviation Week and Space Technology. July 31, 2000, p. 66-69. Edward N. Luttwak, "A Post-Heroic Military Policy," Foreign Affairs. Vol. 75 No. 4, July/August 1996, p. 36-41.

complete, rapid dispersal will be essential.[8] This will require precision manoeuvre and the development of new doctrine across the spectrum of conflict.

Asymmetric Threats

A corollary to the proliferation of WMD is the resort to asymmetric action. Many developing nations, particularly states of concern such as North Korea and Iraq (amongst others) and terrorist groups fully recognize the potential of relatively inexpensive WMD, including biological contagions, to incapacitate the conventional forces of a stronger power.[9] Alarmingly, some of these groups have also demonstrated a willingness to use WMD against civilian populations to further their agendas. Asymmetric threats however are not restricted to WMD. More historical or traditional threats such as terrorism are also asymmetric in nature and much facilitated by advances in technology.

The 11 September 2001 attacks on the US highlight the deadly evolution and lethality of combined terrorism and asymmetric attack. In addition to devastating effect, the attack marked the first successful large-scale international terrorist operation against the continental US.[10] The relative ease with which this attack was conducted bodes ill for the future and highlights the vulnerability inherent to democratic societies. Ironically, the imposition of more restrictive civil rights policies to reduce the likelihood of similar events in the future goes against the very principles upon which democratic societies are founded. While the weapon of choice in this instance was an airliner, potential attacks in the future could easily include transport trucks or trains laden with noxious chemicals, destruction/disruption of vulnerable power grids, and/or the explosion of gas pipelines in

---

[8] Metz "Strategic Horizons: The Military Implications of Alternate Futures," Parameters. March 1997.
[9] James Adams, "Virtual Defence," Foreign Affairs. Vol. 80 No. 3, May/June 2001, p. 98-99. Laurie Garrett, "The Nightmare of Global Bioterrorism," Foreign Affairs. Vol. 80 No. 1, January/February 2001, p. 76-89. "Bio-terrorism: The Eleventh Plague," CBC Radio Documentary. 25 March 2001, 0900hrs.

residential areas causing significant first order casualties with subsequent disruption to energy supplies. Unfortunately, the potential methods of attack are limited only by the imagination.[11] The impetus, therefore, is on intelligence and security agencies at all levels to adapt to meet the increasing threat and challenges posed by terrorist organizations.

As the world becomes more reliant on networked computer infrastructure additional vulnerabilities are exposed. Hostile acts can now include cyber-attack and again demonstrate asymmetric effect given its low-cost and the relative ease with which resources can be pooled to conduct attacks.[12] The recent Intifadah provides an interesting case in point. While both the Palestinians and Israelis conducted and sustained cyber-attacks, it is particularly noteworthy that persons supportive of the belligerents, living in all parts of the world launched many of these attacks and often without support or encouragement from either side in the conflict.[13]

Several lessons are also emerging from the current campaign against terrorism and the remnants of al Qaeda and Taliban forces in Afghanistan. Indeed, the success of the US-led alliance has reinforced the central lesson from Iraq: the West, and the United States in particular, will not be bested by conventional forces and tactics over the near to mid-term. The strategic implication is that states lacking substantial modern conventional forces will be more inclined to resort to asymmetric options including the development and use of WMD to achieve strategic outcomes.[14]

---

[10] Niall Ferguson, "2011," NATO Review. December 2001.
[11] Thomas Homer-Dixon, "The Rise of Complex Terrorism," Foreign Policy. January/February 2002, p. 52-62.
[12] Lawrence Freedman, "The Changing Forms of Military Conflict," Survival. Vol. 40 No. 4, Winter 1998-99, p. 45.
[13] Dr. James W. Moore, "The Arab-Israeli Cyberwar," DND Canada: Directorate of Strategic Analysis Research Note No. 01/01 January 2001. Adams, "Virtual Defence," p. 98.
[14] Paul Rogers, Losing Control. (Pluto Press: London, 2000) p. 101-103.

The RMA

Another product of technological advance is the Revolution in Business Affairs, and its offshoot, the Revolution in Military Affairs (RMA). The RMA, in simple terms, is the incorporation of advanced Information Management (IM) systems, enhanced sensory equipment, and more accurate, longer range, and lethal weapon systems (as well as other technological advances) into military structures.[15] To fully realize the potential of these new technologies, there must be concomitant changes to doctrine as well as operational and organisational concepts.[16] By increasing the sophistication and lethality of military forces, the RMA has a potentially destabilising effect.

In terms of the RMA related initiatives undertaken by the US, the results are evident in Afghanistan. Using enhanced surveillance equipment, the ability to pinpoint and target the location of adversaries is greatly enhanced. The improved range, accuracy, and lethality of munitions is also paying dividends. Specifically, the Predator has greatly increased the ability to pinpoint the location of belligerents while the Joint Direct Attack Munition (JDAM), which converts a simple gravity bomb into a precision-guided weapon, has significantly increased the probability of striking the enemy.[17]

Technological improvement is only one aspect of the RMA; doctrinal and structural changes must also be introduced with new systems. In Afghanistan, the most notable development in this regard is the close synchronisation of land and air forces in

---

[15] Robert R. Leonhard, The Principles of War for the Information Age. (Presidio Press: Novato, CA, USA, 1998) p. 12-34. Lawrence Freedman, "The Revolution in Strategic Affairs," Adelphi Papers. No. 318, April 1998. Freedman, "The Changing Forms of Military Conflict," Survival. Vol. 40, No. 4, Winter 1998-99. Mackubin Thomas Owens, "Technology, the RMA, and Future War," Strategic Review. Vol. 26, No. 2, Spring 1998.

[16] Dr. Scot Robertson, "The Revolution in Military Affairs: Possible Implications for Canada," DND Directorate of Operational Research (Joint and Land) Research Note RN 9828. December 1998, p. 3.

[17] "Satellites and Horsemen," The Economist March 9, 2002, p. 27-29.

the delivery of precision munitions. Indeed, all allied forces are making tremendous efforts to operate iointly in the conduct of precision strikes and to great effect.[18]

Doctrinally, the United States has also implemented a new paradigm heavily reliant on Special Forces Operations (SFO). This is characterised by smaller forces working closely with other arms to achieve success in relatively small-scale battles.[19] However, it is important to note that while the situation on the ground in Afghanistan lends itself to the type of fighting, other conflict areas may not.

The RMA will impact training requirements in many ways. One will include the lowering of decision-making responsibility during operations. Given the increased pace of events, information will be streaming up and down the chain of command. In addition, units will possess more lethal fire-power in greater amounts than in the past.[20] To ensure weapons systems are employed to greatest effect, decisions will have to be taken at much lower levels than in the past.

Although, analysis of the RMA often focusses on improved weapons systems, arguably more important developments are occurring in the area of Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaisance (C^4ISR). A fused C^4ISR system which enhances the ability to detect adversaries, process the information through a more rapid intelligence cycle, and effect command functions in a timely manner is becoming reality in some nations. This "system of systems" has as its aim, battlefield information dominance and the provision of a Common Operating Picture (COP) to all friendly forces involved in operations. This may well be the key to success

---

[18] "Satellites and Horsemen," The Economist March 9, 2002, p. 27-29.
[19] Dr. S.E. Speed, "International Security and the War on Terrorism: Implications for Canada," Directorate of Strategic Analysis Discussion Paper. February 2002, p. 1-2.

in an RMA context. Given that no country can function completely in isolation, interoperability must be a key characteristic of the C^4ISR system. The CF will need to ensure interoperability with the US in this area to the extent that its resources permit if it is to remain relevant to future US-led coalitions and also to continental defence. This presents a dilemma and may force strategic level trade offs between personnel and technology. Specifically while enhanced accuracy and lethality of systems may enable the CF to accomplish more with less, the cost of acquiring new systems and training soldiers to use them will be higher than the cost of current systems.[21]

Proliferation of Conventional Weapons

The proliferation of conventional weapons has contributed to the global spread of violence by offering relatively cheap and expeditious solutions to local grievances or issues. Hence, proliferation has intensified and protracted ongoing conflicts. Moreover, it is expanding the base of people participating in these conflicts as the ready supply of inexpensive conventional arms permits broader arming. While responsibility for fuelling proliferation is largely shared, former members of the Warsaw Pact are trading vast quantities of surplus weapons and armaments for revenue. In turn, the cost of arms has plummeted, to the point where in 1999 an AK-47 could be purchased for as low as $6.00 (US) in parts of Africa.[22] These dynamics, in combination, suggest increasing numbers of protracted low intensity conflicts in the future.

---

[20] Major James K. Morningstar, "Technologies, Doctrine, and Organization for RMA," Joint Force Quarterly. No. 15, Spring 1997, p. 41.
[21] John Orme, "The Utility of Force in a World of Scarcity," International Security. Vol. 22 No. 3, Winter 1997/98, p. 150.
[22] Human Rights Watch World Report 2000. (Human Rights Watch: New York, Dec 1999), p. 405-408.

Non-Traditional Threats to Security

Additional trends leading to instability over the next twenty years include various permutations of regional overpopulation, resource depletion, pandemic spread of disease, water scarcity, and malnourishment (especially in countries lacking the necessary political and social structures to manage these crises). In some parts of the world, these recurring pressures will lead to the breakdown of social order, acts of terrorism, and even the collapse of government leading to a state of anarchy.[23] Transnational crime, such as drug trafficking, human trafficking, and money laundering will also lead to instability in certain regions. These trends, in addition to more traditional destabilising events, could lead to mass-migration of displaced populations.[24] In severe cases, migrations will lead to inter-state war as neighbouring states seek to maintain internal security by preventing the flow of refugees across borders. As a minimum, mass migration will increase the call for humanitarian intervention globally.

Significant demographic shifts of varying consequence may also lead to instability in various parts of the world. There is significant debate as to the exact impact of current and projected birth and mortality rates, however, some trends are emerging which will impact the international situation for several decades.[25] Specifically, current birth rates in much of the industrialized world are at or below the replacement rate of 2.1 children per woman. In addition, the "baby-boomers" are approaching retirement age contributing to decline in workforce and economic productivity while placing greater

---

[23] Michael Klare, "The New Geography of Conflict," Foreign Affairs. Vol. 80 No. 3, May/June 2001, p. 49-61.

[24] National Intelligence Council (United States Central Intelligence Agency), "Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Non-government Experts," NIC 2000-02. December 2000, p. 16 (from Internet downloaded version).

pressure on social security and health care programs. There may be ways to mitigate the negative impacts of these trends, however there is potential for destabalization in the event that they are not dealt with effectively.

Although the birth rate in Canada has fallen below historical replacement rates, the population is not shrinking due to the inflow of immigrants. This will present its own set of demographic challenges, particularly from a CF perspective. Indeed, the CF is likely to face challenges in terms of attracting personnel as the traditional recruiting pool diminishes and other cohorts grow.

Conversely, continued population growth in countries challenged to deliver basic services and offer employment opportunities to existing populations will inevitably lead to unrest and a growing sense of inequality and frustration. This, in turn, could lead to mass migration, famine, pandemic spread of disease, or open conflict necessitating response, in some form, by the international community.[26] This trend signals increasing instability and/or conflict in the future.

Traditional Rivalries

Among a myriad of potential triggers, traditional rivalries over such issues as borders, possession of resources, ethnic and/or religious conflict will remain a source of potential conflict. Flash points for traditional rivalry conflict include Pakistan-India, the Spratly Islands (conflicting claims between China, the Philippines, Malaysia, Vietnam, and Brunei), North-South Korea, Iran-Iraq, Iran-Afghanistan, the Palestinian Authority-

---

[25] Nicholas Eberstadt, "The Population Implosion," Foreign Policy. March/April 2001, p. 42-53., John Ibbitson, "The Lonely Planet – Depopulation," The Globe and Mail. Saturday March 02, 2002, p.F1., Thomas Homer-Dixon, "Population Growth," The Globe and Mail. Saturday, March 09, 2002, p.A17.
[26] Ibid.

Israel, and Ethiopia-Eritrea amongst others. Clearly, the number and nature of these traditional rivalries suggest great potential for continued regional unrest and instability.

Resource Conflict

While resource conflict has been a constant theme throughout history, it is very likely that struggles for control of finite resources will become a predominant factor in potential conflict over future decades. In the near term, this will generally result in intra-state conflict, as has been the case recently; however, as time goes on, inter-state conflicts over resources are likely to occur more frequently. Be they essential to drive economies, for human life, or merely for the power they provide a nation or non-state actor, the struggle for resources will take on new significance due to a convergence of trend lines. The first of these arises from the fact that post-Cold War era superpowers have ceased controlling proxy states in many areas where resource conflict is likely. Hence, both states and people involved in indigenous conflict now have greater freedom of action with respect to control of vital resources. Second, exploding populations in developing nations, will result in increased resource consumption. Third, increasing economic activity brought about by globalisation is also fuelling demand for more resources. This increased consumption comes at a time when resource scarcity is a looming prospect. Oil and water reserves are a particular concern.[27]

Increasing consumption of oil in an era of dwindling reserves will result in a significant reordering of areas of strategic interest throughout the world. Some areas, such as the Middle East due to its oil and natural gas reserves, will maintain their strategic importance. Other areas, such as parts of Africa, the Caspian region, and

numerous equatorial areas of resource concentration will also emerge as zones of strategic importance.[28] This shift is already occurring in many cases. Take for example, the recent decision on the part of the Bush administration to provide funding to the Colombian military to protect the 480 mile Cano-Limon oil pipeline. This is a dramatic departure from earlier American policy which previously provided military support only in aid of the anti-drug campaign.[29] Another increased US regional interest has occurred towards Africa largely as the result of increasing oil production in the region. In fact, African oil will likely replace Middle Eastern supplies to the US by 2010.[30]

In that many of these areas are considered vital because of their oil or natural gas deposits, there is one wild card, which could dramatically change this prognostication; that is the development and production of an alternate source of fuel in upcoming decades. Alternate fuel source automobiles, expected to come into mass production within the next 10 years,[31] will only reduce oil consumption to a small degree. Should a more fundamental alternate fuel resource be developed, marginalizing oil in the process, the global strategic landscape would undergo a marked change.

Water is also growing in importance as a strategic resource. Water scarcity and/or pollution in various regions of the world is reaching crisis levels at a time when rising populations and industrial capacity has increased demand. This is particularly true for several major water systems including the Tigris-Euphrates basin,[32] the Nile, La Plata,

---

[27] Klare, Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict. (Metropolitan Books: New York, 2001) p 210-223. Sandra L. Postel and Aaron T. Wolf, "Dehydrating Conflict," Foreign Policy. September/October 2001, p. 60-67.
[28] Klare, Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict. p. 210-223.
[29] Andrew Selsky, "U.S. Officials Unveil Colombia Plans," Associated Press. February 06, 2002.
[30] John Stremlau, "Ending Africa's Wars," Foreign Affairs Vol 79, No 4, July/August 2000, p. 121-122.
[31] Amy Myers Jaffe and Robert A. Manning, "The Shocks of a World of Cheap Oil," Foreign Affairs. Vol 79, No 1, January/February 2000, p. 20.
[32] Kaplan, The Coming Anarchy. p. 36-37.

Lempa, Orange, Incomati, Limpopo, Okavango, Zambazi, Kunene, Lake Chad, the Senegal basin, the Jordan system, Kura-Araks, Ob, the Aral Sea, the Ganges-Brahmaputra-Meghna, Mekong, Yellow River, Han, and Tumen basin.[33] In some form, all of these basins are candidates for potential conflict over water scarcity or pollution. This could take the form of conflict between or within states. Moreover, insufficient supply of water results in many second order effects, beyond the obvious implications of massive dehydration and include agricultural shortfalls, transportation problems, and reduced hydroelectric/industrial output. In the absence of effective solutions to overcome these challenges, conflict, environmental degradation, and human suffering are likely to increase in future years.

The Distribution of State Power

The trends highlighted above may well cause a shift in the global balance of power. Currently, the US is recognized as the only nation capable of projecting military power globally, and to a lesser extent, in space. At this time, there are no strategic competitors to the US.[34] However, this is not likely to remain the case over the longer term. Indeed, it is likely that, at least in a regional context, the US will have potential adversaries as strategic peers by 2020.[35] These could include such countries as China, India, and possibly Russia amongst others. This is predicated on the ability of these countries to manage changes occurring in society and to harness effectively the resources necessary to project power. Admittedly, these prerequisites may not be satisfied. However these predictions unfold, the bottom line is that an increasing number of

---

[33] Postel and Wolf, p. 60-67.
[34] Zbigniew Brzezinski, The Grand Chessboard. (Basic Books: New York, 1997) p. 23-24.

countries have the potential, or have already harnessed the potential, to inflict significant damage on other states.[36]

To meet the burgeoning adversarial challenge, the US is attempting to fully leverage the RMA. In 1999 for example, US defence expenditures accounted for 36.3% of global defence spending. The combined total spending of the next eight highest spending countries added up to slightly less than that the United States' total of $294B US.[37] It will take significantly more countries to equal the proposed American defence budget of $379B for the 2002 fiscal year.

While a significant proportion of US defence expenditure will sustain current capabilities, a substantial amount of funds will be expended on RMA innovations. Increased challenges in achieving and/or maintaining interoperability with the US is the second order effect of the US commitment to the RMA defence spending.[38] Inability of allies to meet this challenge may cause the US to act on a more unilateral basis in the future.

At that, there remains a requirement to maintain both high and low technology capabilities given resource constraints within most Western nations and infrastructure limitations in many parts of the world. Therefore, there exists a trade-off between interoperability with the US and the employment of force within broad-based coalitions in many parts of the world.

---

[35] Zalmay Khalilzad and Donald Shlapak, with Ann Flanagan, "Overview of the Future Security Environment," Sources of Conflict in the 21st Century. Edited by Zalmay Khalilzad and Ian O. Lesser. (Rand Corporation: Washington, 1998) p. 19-20.
[36] "Global Trends 2015…," p. 9.
[37] These statistics are taken from the International Institute for Strategic Studies The Military Balance – 2001/2002. (Oxford University Press: London, 2001).
[38] Phillip S. Meilinger, "Force Divider," Foreign Policy. January/February 2002 p. 76-77.

The Five-Tier World

Its preponderant military superiority, coupled with substantial economic competitive advantage, places the US in a league of its own within the international system. In the immediate aftermath of the 11 September 2001 attacks, a new world order paradigm gained currency within Washington. This paradigm, known as the Five-Tier World, was outlined by Christopher Sands in a presentation to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (SCOFAIT) on 27 November 2001. He suggested "countries of the world can now be categorized by their ability to project power in the international system...." The tiers can be summarized as follows:

- Tier 1 - The US sits alone in this tier, with unmatched global reach;
- Tier 2 - The Great Powers (historically Britain, China, France, and Russia with Germany and Japan as potential candidates) form this tier and are capable of projecting power and influence on the entire system;
- Tier 3 - The Middle Powers, including Canada, comprise the third tier;
- Tier 4 - Troubled countries too preoccupied with internal challenges to project power beyond their borders form tier 4– eg., Ukraine, Mexico, and Iran; and
- Tier 5 - Failed States who are unable to project power effectively, even within their own borders comprise this tier.[39]

The five tier view of the world suggests Canada, as a middle power and given resource constraints and other government priorities can influence regional vice global outcomes and should focus its international initiatives accordingly.

Regional Blocs

The formation of regional economic and security blocks is another emerging international trend. In terms of significance for Canada, perhaps the most important is the evolving European Security Defence Initiative (ESDI), which aims to create a substantial European Rapid Reaction force in the near to mid-term. There is substantial

debate as to whether this presents a threat to NATO cohesiveness and to the trans-Atlantic relationship between the US, Canada, and their European NATO partners. Some argue that it will strengthen NATO by way of improved military capabilities amongst the European partners. Conversely, there are those who view enhanced European capability in competition with NATO as a 'zero-sum' game. Yet a third camp suggests that the Europeans will not be able to garner the level of unity required to fully implement ESDI. The outcome of this debate, its impact on Canada's standing in NATO, and its relations with its European allies remain to be seen.

In general however, regional organizations may represent a significant shift in the conduct of relations between states. Some argue they will reduce the power of the nation-state as supranational bodies vice sovereign states sponsor strategic initiatives. That being said, 11 September 2001 demonstrated that this is not yet the case. While NATO did invoke Article V, "state-centred" decisions have dominated the international response. Indeed, regional institutions have taken a peripheral role in this case,[40] the first major security issue to occur in the 21st century. Thus, while regionalism is an evolving trend, it will take a significant amount of time before any of these emerging regional security arrangements are sufficiently mature to make strategic decisions for their member states. It can be concluded then that the US will continue to lead and dominate the international response to significant crises around the world, and will act unilaterally if its interests so dictate or if other nations/regional organisations are unwilling or unable to act.

---

[39] Christopher Sands, "The Canadian Policy Response to the United States after September 11, 2001" Prepared statement given in testimony before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade Canadian House of Commons, November 27, 2001.

[40] Robert Skidelsky, "Imbalance of Power," Foreign Policy. March/April 2002, p. 53-54.

ALTERNATE FUTURES

With the shift from a bi-polar to a uni-polar world has come renewed interest in characterising or modelling the future security environment. As with most models, the following alternate futures formulated by Dr. Steven Metz of the US Army War College present potential scenarios rather than prescriptive outcomes. While any of these futures could dominate, it is more likely that combinations will define the future security environment.

Rogue States

- Defining feature: the most important form of war will be aggression by a dictatorial regime against a neighbor in order to gain control of territory or resources, or to gain, augment or protect hegemony
- Rogue states will have some "stake" in the international system
- The existing normative/legal/ethical framework of armed conflict remains dominant
- "Formal" war involving uniformed militaries with strategic and operational objectives will be the primary focus
- Major aggression will usually be countered by a coalition, sometimes U.S.-led
- Rogue states will employ asymmetric methods including anti-access strategies against outside forces

New Rogues

- Defining feature: The main challenge to stability and security will be complex coalitions of terrorist or transnational criminal organizations (TCOs) and "new rogues"--nations that overtly or covertly provide support or sanctuary for them
- New rogues and terrorists may be motivated by ideology or material gain
- New rogues will have only a limited stake in the international system
- The existing normative/legal/ethical framework of armed conflict will play only a limited role
- The terrorists and TCOs themselves will be organized as networks

Challenged States

- Defining feature: A wide range of pressures, demands, and constraints on states increase. The weaker ones will not be able to sustain legitimacy, and thus will face a variety of challenges ranging from political turmoil through insurgency and civil war to collapse and anomie
- Almost all war will be internal (albeit with international dimensions and implications)
- Outside interveners will, under some circumstances, attempt to prop up and restore the legitimacy of challenged states

Blocs

- Defining feature: Conflicting blocs re-emerge in the global security system. This may take the form of bipolarity or multi-polarity
- The risk of armed conflict is highest at the boundaries of the blocs
- As in the Cold War, inter-bloc conflict can range from low-intensity surrogate warfare to, potentially, full scale war
- Possible blocs might be North-South, Democratic--Undemocratic, a multipolar system with Europe, East Asia, South Asia, and the Americas as major power blocs, etc.

Regional Structures

- Defining feature: Regional organizations mature and assume most of the responsibility for security in their area.
- The dominant modes of armed conflict and constraining structures vary from region to region
- Formal war would remain important in Southwest Asia and the Asia-Pacific region
- Informal war would dominate Africa, the Americas, Pacific Islands and Central Asia

Nuclear World

- Defining feature: the nuclear genie is out of the bottle--nuclear weapons are used, which inspires even more nations to acquire them
- Nations seek ways to protect their national interests and augment their power which are below the nuclear threshold
- Sponsorship of surrogate conflict and terrorism which stay below the nuclear threshold occur, but large scale conventional war, which is at or beyond the nuclear threshold, does not
- Reconstruction of states that have experienced nuclear war and traditional peacekeeping--monitors, buffers, etc.--are major tasks for advanced states
- A new normative/legal/ethical framework takes shape

The combination of alternate futures which ultimately comes to fruition will lie somewhere on the spectrum between benign and malign. Given 182 nation-states and a rising number of non-state actors, Canada has little ability to directly control the global situation. Hence, the traditional Canadian emphasis of multilateral approach to economic and security issues will remain a valid one. In this sense, the most logical course of action will be to continue to work with like-minded nations in order to shape the

international environment. An indispensable asset in this endeavour will be the CF, which will be expected to play an important role in this shaping function.

From a CF perspective, military diplomacy and training missions may assist in preventing or reversing the development of rogue states or curtail the security-threatening activities of non-state actors. A recent ongoing example is the intervention in Sierra Leone which has restored some stability to that troubled nation. Efforts such as this will require the CF to operate in regions lacking infrastructure, political and bureaucratic structure and suffering from social and economic chaos. Force protection, rapid mobility, close ties with functioning agencies including OGDs, and knowledge of extant threats will be crucial under these circumstances.

If preventative diplomacy measures prove insufficient however, the CF requires the capability to intervene militarily as part of a coalition when directed to do so by the Government. Recent examples of CF operations involving combat conditions include Bosnia, Kosovo, the Persian Gulf, and Afghanistan. Operations such as these demand modern combat capability, interoperability with key allies, timely response, and logistics on a global scale.

QDR 2001

The US QDR 2001 was the congressionally mandated review of defence policy published on 30 September 2001. The review articulates American defence policy and priorities to meet current and anticipated threats to the national interests of the United States.

QDR 2001 details the requirement for a broader set of military options across the operational spectrum than is currently the case. Specifically, it states that US military forces must capable of:

- Defending the US (Protecting the American homeland from attack is the foremost responsibility of the US Armed Forces and the primary mission of the Reserve Components);
- Deterring aggression and coercion forward in critical areas;
- Swiftly defeating aggression in any two overlapping major conflicts while preserving for the President the option to call for a decisive victory in one of those conflicts – including the possibility of regime change or occupation; and
- Conducting a limited number of smaller-scale contingency operations

A significant portion of the document is dedicated to the transformation of American forces which will be based on the following four pillars:

- Strengthen joint operations including the establishment of Standing Joint Task Forces (SJTF) and SJTF HQs with a standardised C^4ISR architecture to respond to unwarned (sic), extended-range conventional attack against fixed and mobile targets at varying depths. The SJTF could serve as a vanguard;
- Experiment with new approaches to warfare, operational concepts and capabilities, and organizational constructs;
- Exploit US intelligence advantages (this will include an enhanced HUMINT capability as well as the exploitation of new technologies and existing ones); and
- Develop transformational capabilities (QDR calls for funding S&T programs to a level of 3% of DoD spending per year and leveraging heavily off private sector R&D).[41]

While QDR 2001 commits the US to strengthen alliances which serve its interests and, to develop new ones as appropriate, it will be increasingly difficult to maintain interoperability with the armed forces of the United States if the transformation initiatives are successful. Notwithstanding the above, DND/CF initiatives to create a deployable Joint Force Headquarters (JFHQ), an experimentation centre, and a fused intelligence centre would appear to align well with QDR 2001 initiatives. The challenge will be the

---

[41] United States Department of Defense, Quadrennial Defence Review Report. (Department of Defense: Washington, 2001).

speed and extent to which US forces transform and the ability of DND/CF to adequately resource parallel (and complementary) initiatives.

It should be noted that prior to the publication of QDR 2001, the UK Defence Policy 2001 and the 2000 Australian Defence Review advocated similar themes. Both these allies prescribed a high degree of transformation and stressed the need to enhance interoperability. All three nations have recognized the volatility and complexity of the post-Cold War world and have advocated security partnerships and alliances.

Major Defence Planning Dimensions

The challenges presented by the future security environment and continued US pre-eminence will necessitate prudent and timely force planning decisions by DND/CF. Indeed the CF will need to progress initiatives in all capability areas to remain capable and relevant into the future. Determining the appropriate capability mix and the concomitant allocation of resources remains a dilemma for senior decision makers in a volatile, uncertain, complex, and ambiguous strategic planning environment. However, the discussion above does provide some clarity with respect to future force employment, specifically it helps situate where the future CF will be employed, what it might be called upon to do when deployed, and how much/how fast capacity it might require. These three factors can be represented graphically as follows:[42]

[42] The graph was derived from the Director General Strategic Planning Defence Policy Update session held on 03 December 2001.

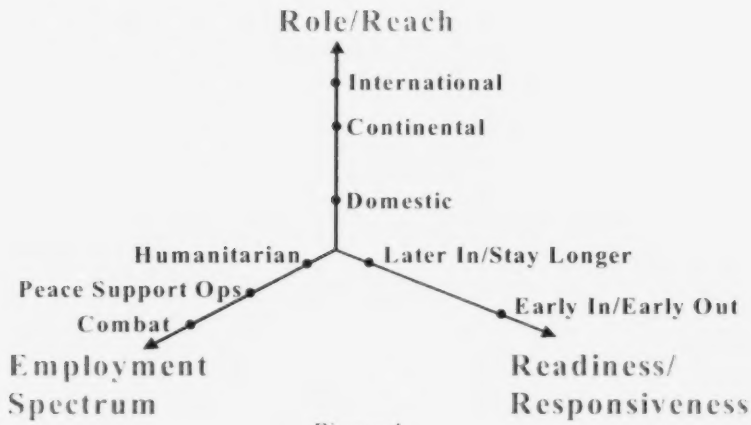

Figure 1

Figure 1 illustrates the three main driving forces around which the CF must adjust its force structure. The top axis, role/reach, describes a spectrum from a homeland focus to a structure optimised for international operations. Ideally a military force would be equally capable in all roles, but given inevitably constrained resources this is not possible. Preparing for domestic operations is generally easier in at least the logistical aspect of military operations, while international operations always requires far more support and transport capability. Severely constrained resources would suggest that a domestic focus might be more feasible, but today's strategic environment suggests that Canada has significant interests in the continuously erupting global crises that are predicted to unfold for many years into the future. Therefore a domestic focus alone should be avoided, and, to the degree resources allow, a robust international capability should be developed.

Internationally, most crises of interest to Canada will call forth a US-led response. Concurrently, there is marked shift in US military attention toward continental and domestic defence. Together these trends highlight the need for the CF to continue to

develop its interoperability with both US forces and with other federal government departments, and provincial and municipal governments.

In terms of the employment spectrum (what), the variety of tasks military forces can anticipate over the short to mid term is unlikely to change radically from today. The difference in the future will be that the nature of threats to deployed forces will be high as will the number of potential conflicts. Thus, increased threat levels and a higher demand will complicate application of military force. Given that a force trained, equipped, and structured for combat operations can more readily adapt to peace support or humanitarian operations, it follows that employment spectrum related decisions should emphasize combat capability.

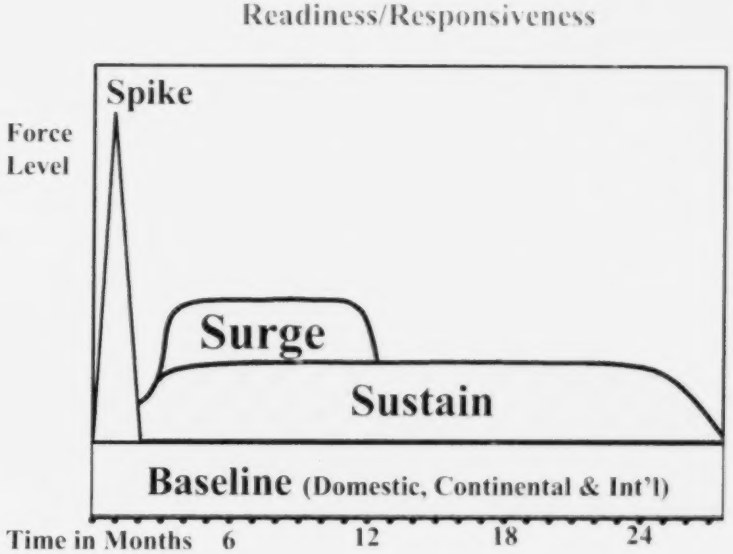

Figure 2

From a readiness/responsiveness perspective, it is clear that future demand for intervention at home and abroad will exceed DND/CF capacity for action. To avoid overstretch, DND/CF will need to set limits with respect to the amount of force it can

commit to tasks and operations at home and abroad. Figure 2[43] provides a representative force employment model.

- Baseline forces are those necessary to satisfy ongoing commitments; ie immediate reaction units, ready duty ships, and alert status aircraft.
- Sustain forces are those able to respond to international crises (e.g. Haiti, the Balkans, the Arabian Sea, etc.) on a sustainable basis (more than 12 months).
- Surge forces are those beyond baseline and sustain available to respond to short-term (6-12 months) international crises (e.g. East Timor, Eritrea-Ethiopia, Afghanistan, etc.).
- Spike forces are those forces available for action within days to meet short duration domestic requirements (e.g. Oka, Red River Flood, Ice Storm, etc.)

There is no optimum solution set to this model. Beyond satisfying baseline commitments, remaining deployable forces can be allocated or designated for either sustain or surge operations. However, in a 'zero-sum' game, increasing one capability (sustain or surge) is at the expense of the other. Ideally, DND/CF would retain relevant tri-service sustain and surge forces. However, this need not be the case.

Critical Implications

These three planning dimensions in turn produce three major implications for defence planners; capacity and concurrency, technology-risk threshold, and relevance.

Capacity and concurrency needs are driven by the government's commitment decisions. The relative degree of concentration or dispersion of defence efforts will be a function of geo-strategic circumstances. Sustained commitments become burdensome from the force generation perspective and impact tangible resources and morale. Geographically dispersed operations, the norm for the 1990s, place high demand on command and control as well as sustain capacity. A responsive force of high readiness

[43] This graph was contained in a briefing to the CDS which occurred on 29 May 02.

capable of deploying great distances to both foreign and domestic theatres of operation likely best serves national interests.

The technology-risk threshold requires that the CF possess at least a threshold of combat capabilities in order to make meaningful contributions to coalition operations without placing CF members or our allies at unreasonable risk. Force protection measures must be considered before deployment.

Relevance is a function of the fit of the force structure to its potential assigned missions. It must be assessed in both the international and domestic context. Relevant capabilities are generally modern, sustainable, and useful.

Conclusion

The world today is more ambiguous than many analysts had anticipated following the collapse of the Berlin Wall. Given the development of the trends outlined above, it is very likely that this view will prevail over the mid to long term. Particularly influential trends include asymmetric warfare, the proliferation of WMD, and continuing instability and conflict around the globe. Given the resource constraints faced by the CF, this will result in a situation where the demand for intervention will exceed the capacity for action. This will present challenges across the board for DND/CF. To maintain its relevancy as a military force into the next decades, the CF will need to make tough choices in the near term. These choices must strike a balance between the sustaining current relevant capabilities and transforming the CF to meet the challenges of the future.

ÉVALUATION MILITAIRE 2002

Direction – Analyse de défense
Préparée par Peter Johnston

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Table des matières	i
Avant-propos	ii
Introduction	1
But	1
Portée	1
Courants de changements sous-jacents	2
L'environnement de sécurité de l'avenir	3
Prolifération des armes de destruction massive	3
Menaces asymétriques	5
La RAM	8
Prolifération des armes conventionnelles	10
Menaces non traditionnelles pour la sécurité	11
Rivalités traditionnelles	13
Guerres de ressources	13
Distribution des pouvoirs étatiques	16
Les cinq paliers de l'ordre mondial	18
Blocs régionaux	19
Diverses options pour l'avenir	20
QDR 2001	23
Principales dimensions de la planification en matière de défense	25
Implications cruciales	28
Conclusion	29

Note: Les photos de la couverture sont une courtoisie du DGAP

AVANT-PROPOS

L'*Évaluation militaire 2002* situe en contexte les travaux de planification en matière de défense. On y analyse les grandes tendances en ce qui concerne les affaires internationales, ainsi que la technologie et la doctrine à l'échelle planétaire, pour en cerner les répercussions possibles sur la façon dont les forces de l'avenir seront organisées, entraînées et équipées.

En lisant cette évaluation, il faut se rappeler qu'elle n'est ni prévisionnelle ni définitive. Le document vise plutôt à stimuler le débat sur l'évolution et la structure éventuelle des Forces canadiennes (FC).

L'*Évaluation militaire 2002* complète l'*Évaluation stratégique 2001* et les *Perspectives sur les capacités 2002-2012* en analysant ce qu'impliquent les tendances géopolitiques et militaires sur une période de vingt ans. Prière d'adresser toute demande de renseignements ou tout commentaire à la personne ressource du Ministère, dont les coordonnées suivent :

Directeur général – Planification stratégique
Quartier général de la Défense nationale
Édifice Mgén George R. Pearkes
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2
Numéro de téléphone : (613) 995-5542

Général R.R. Henault
Chef d'état-major de la Défense

INTRODUCTION

Selon certains analystes, le monde d'aujourd'hui est plus chaotique et plus imprévisible que jamais.[1] Il est entendu que cet état de faits complique la planification à long terme, mais on peut facilement relever des tendances économiques, sociales, démographiques, politiques et militaires. L'analyse de ces tendances peut aider les stratèges militaires à élaborer des forces qui demeurent compétentes et pertinentes au fil des ans.

BUT

L'*Évaluation militaire 2002* relève les grandes tendances qui influent sur la sécurité à l'échelle planétaire, dans l'intention d'en cerner les conséquences qui pourraient être déterminantes pour les capacités du ministère de la Défense nationale (MDN) et des FC en matière de développement et de planification des forces.

PORTÉE

L'*Évaluation militaire 2002* complète l'*Évaluation stratégique 2001* et les *Perspectives sur les capacités 2002-2012.* Dans cette optique, l'*Évaluation militaire 2002* présente le futur contexte de sécurité, diverses options possibles pour l'avenir et le *Quadrennial Defence Review 2001* (QDR 2001), l'examen quadriennal de la défense des États-Unis. Le QDR 2001 est un document jugé déterminant pour les futurs travaux de développement des forces du Canada, étant donné l'hégémonie qu'exercent les États-Unis sur la scène internationale, les relations étroites qu'entretient le Canada en matière de défense et l'intention des MDN/FC de maintenir l'interopérabilité avec les forces

---

[1] Robert D. Kaplan, The Coming Anarchy. (Random House of Canada: Toronto, 2000) p. 43-56.

armées américaines.[2] L'ensemble de ces analyses met en lumière les principales implications pour les activités du MDN et des FC en matière de développement des forces.

COURANTS DE CHANGEMENTS SOUS-JACENTS

De toute évidence, le monde et l'humanité sont en perpétuelle évolution. Trois grands courants sont à l'origine des transformations qui s'opèrent à tous points de vue. Le premier de ces courants est l'*interdépendance* qui a eu pour effet de resserrer les liens électroniques et matériels entre toutes les entités. Ce courant se répercute sur toutes les facettes de la vie et continuera d'agir sur les tendances politiques, économiques, sociales, technologiques et environnementales. Il pourrait aller jusqu'à modifier sensiblement la carte géopolitique à mesure que diverses entités culturelles et politiques fusionneront dans l'optique d'une efficacité et d'une productivité accrues.

Le deuxième courant est la *compression du temps*. L'innovation technologique a accéléré les délais d'intervention et, par le fait même, réduit la longévité des idées, des concepts, des procédures et des organisations. La seule clé de la réussite dans pareil contexte sera une créativité et une innovation continues (plutôt qu'épisodiques).

Le troisième grand courant est la *démassification*, c'est-à-dire le renversement de la tendance à concentrer production et pouvoir. La démassification se perçoit principalement dans le secteur des affaires, où de petites entreprises à marché spécialisé parviennent à devancer de puissants monolithes industriels par suite de l'amélioration de la technologie et de l'ergonomie et grâce à la réalisation des économies qui en découleront. Il est peu probable que la démassification se limite au secteur des affaires.

---

[2] À noter que le cinquième objectif stratégique (interopérabilité) énoncé dans le rapport Façonner l'avenir de la défense canadienne : Une stratégie pour l'an 2020 précise que l'interopérabilité avec les forces armées

Elle ébranlera fort probablement les unités sociales sur lesquelles se fondent les normes sociétales. Suivant la théorie de la démassification, les citoyens ne souscriront plus à un système de valeurs universel, car ils auront accès à de plus en plus de médias et de communications informatisées modernes. En conséquence, la société pourrait être redéfinie en tenant compte du fait que les systèmes de croyances individuels (par opposition à sociétaux, culturels, religieux, etc.) deviennent la norme.[3]

Bien que ces courants se manifestent dans de nombreuses parties du monde aujourd'hui, ils n'exercent pas la même influence partout. Les régions en développement sont particulièrement touchées par ce phénomène métamorphique. Les changements qui surviennent dans les sociétés les plus avancées découlent davantage d'une évolution que d'une révolution, de sorte que l'adaptation entraîne chez elles moins de bouleversements. Cette différence élargit l'écart entre les pays avancés (ou les mieux nantis) et les pays les moins avancés (ou démunis). Une expression tangible de cet écart est l'instabilité croissante dans certaines parties du monde et les frictions ethniques, religieuses et nationalistes qui persistent.[4]

L'ENVIRONNEMENT DE SÉCURITÉ DE L'AVENIR

Prolifération des armes de destruction massive

Le contexte stratégique mondial subit des transformations profondes devant l'accroissement de la mondialisation et les progrès vertigineux de la technologie. La synergie de ces deux tendances se ressent sur tous les plans de la vie humaine, des simples rapports entre membres de la société à la conduite de la guerre. L'information et

---

des États-Unis constitue une priorité pour les FC.

[3] Les trois courants sont énoncés par Steven Metz dans « Strategic Horizons: The Military Implications of Alternative Futures », Parameters, mars 1997, p. 2-3.

la technologie traversent les frontières à un rythme accéléré. Grâce aux progrès technologiques, les communications et les procédés de fabrication sont plus rapides, moins coûteux et, par conséquent, mieux adaptés qu'auparavant. En termes stratégiques, il s'ensuit que des pays – et de nombreux acteurs non étatiques – dont les ressources sont limitées ont maintenant accès aux renseignements, au matériel et à l'expertise leur permettant de mettre au point des armes de destruction massive (ADM). Et cette tendance s'accroîtra. En fait, les plus petits pays en voie de développement n'ont pas forcément besoin de livrer une concurrence militaire conventionnelle aux pays développés, en particulier aux États-Unis, si les ADM fournissent des instruments peu coûteux d'égalisation et/ou de neutralisation des forces.[5] En termes simples, la possession d'ADM permet aux nations de projeter une puissance nationale supérieure à ce qu'elles pourraient faire autrement.

La précision et le pouvoir meurtrier accrus des systèmes d'armes, plus la prolifération des ADM, augmenteront les risques auxquels s'exposeront les soldats déployés à l'avant.[6] On peut compenser ces risques en acceptant peut-être un plus fort pourcentage de pertes en déploiement, en réduisant le nombre de missions, en mettant au point des capacités de protection améliorées ou en modifiant des principes de doctrine. Chaque solution présente des inconvénients. En fait, il est jugé improbable qu'un gouvernement canadien quel qu'il soit accepte le risque de subir de plus lourdes pertes

---

[4] R. Scott Appleby et Martin E. Marty, « Fundamentalism », Foreign Policy. Janvier/Février 2002, p. 16-22.
[5] Paul Braken, Fire in the East. (Perennial: New York: 2000) p. 37-70.
[6] Steven Metz, « The Next Twist of the RMA », Parameters. Automne 2000, p. 40-53.

militaires, à moins que l'enjeu ne suscite un plus grand intérêt national que c'est le cas des déploiements actuels.[7]

Il est sans doute possible d'améliorer la technologie de protection, mais cela se répercutera sur l'aptitude des forces militaires à réaliser des opérations. Les futures missions opérationnelles seront plus difficiles à soutenir à cause du fardeau de protection accru, de sorte que le maintien d'un rythme opérationnel élevé exigera encore plus de ressources.

Il faudra également modifier les principes de doctrine pour affronter la menace accentuée qu'apportera la prolifération des ADM. Les forces s'exposeront à des risques réels lorsqu'elles se rassembleront pour se déployer ou pour sécuriser, neutraliser, ou détruire des objectifs clés. Une fois que la mission dévolue au rassemblement aura été accomplie, il sera essentiel que les troupes se dispersent rapidement,[8] ce qui exigera des manœuvres de précision et l'élaboration de principes doctrinaux applicables à la gamme complète des conflits.

Menaces asymétriques

La prolifération des ADM occasionne l'emploi de mesures asymétriques. De nombreux pays en développement, en particulier des États inquiétants comme la Corée du Nord et l'Iraq (entre autres) et des groupes terroristes, connaissent parfaitement les possibilités que présentent les ADM relativement peu coûteuses (dont la contagion biologique) lorsqu'il s'agit d'asservir les forces conventionnelles d'une plus grande

---

[7] Michael Ignatieff, Virtual War. (Penguin Books: Toronto, 2000) p. 164-184. Paul Mann « Reframing Objectives Abroad: When to Fight, When Not », Aviation Week and Space Technology. 31 juillet 2000, p. 66-69. Edward N. Luttwak, « A Post-Heroic Military Policy », Foreign Affairs. Vol. 75, n° 4, juillet/août 1996, p. 36-41.

[8] Metz « Strategic Horizons: The Military Implications of Alternate Futures », Parameters. Mars 1997.

puissance.[9] Fait alarmant, certains de ces groupes se sont montrés disposés à employer les ADM contre des populations civiles pour arriver à leurs fins. Les menaces asymétriques ne se limitent toutefois pas aux ADM. Des menaces plus historiques ou traditionnelles comme le terrorisme sont aussi de nature asymétrique, et elles sont encore plus faciles à exercer à cause des progrès de la technologie.

Les attaques perpétrées contre les États-Unis le 11 septembre 2001 font ressortir l'évolution implacable et le pouvoir meurtrier du terrorisme allié aux attaques asymétriques. En plus de son effet dévastateur, il faut noter que ce fut la première opération terroriste internationale d'envergure menée avec succès contre la zone continentale des États-Unis.[10] La facilité relative avec laquelle elle a été réalisée est de mauvais augure et montre la vulnérabilité inhérente des sociétés démocratiques. Fait ironique, l'imposition de restrictions aux droits civils en vue de réduire la probabilité de récidives va à l'encontre des principes mêmes sur lesquels sont fondées les sociétés démocratiques. Même si en l'occurrence un avion de ligne a été l'arme choisie, il est très possible que de futures attaques fassent intervenir des camions de transport ou des trains chargés de produits chimiques nocifs, la destruction/la perturbation de réseaux électriques vulnérables ou l'explosion de gazoducs dans des secteurs résidentiels et qu'elles occasionnent de nombreuses blessures graves en plus de déstabiliser les approvisionnements énergétiques. Malheureusement, les moyens d'attaque possibles n'ont de limite que l'imagination de leurs promoteurs.[11] Il revient donc aux services du

---

[9] James Adams, « Virtual Defence », Foreign Affairs. vol. 80, n° 3, mai/juin 2001, p. 98-99. Laurie Garrett, « The Nightmare of Global Bioterrorism », Foreign Affairs. Vol. 80, n° 1, janvier/février 2001, p. 76-89. « Bio-terrorism: The Eleventh Plague », Documentaire de la chaîne radiophonique CBC. 25 mars 2001, 9 heures.

[10] Niall Ferguson, « 2011 », NATO Review. Décembre 2001.

[11] Thomas Homer-Dixon, « The Rise of Complex Terrorism », Foreign Policy. Janvier/Février 2002, p. 52-62.

renseignement et de sécurité à tous les échelons de prendre les moyens d'affronter les menaces et les défis croissants que posent les organisations terroristes.

D'autres vulnérabilités font surface parallèlement à l'augmentation de la dépendance mondiale à l'égard des infrastructures informatiques. La cyberattaque compte maintenant parmi les actes hostiles possibles et constitue un autre exemple de l'effet asymétrique, vu son faible coût et la facilité relative avec laquelle on peut réunir des ressources à cette fin.[12] La récente intifada est un cas d'espèce intéressant. Même si les Palestiniens autant que les Israéliens ont réalisé et soutenu des cyberattaques, il est particulièrement digne de mention que des partisans des belligérants ont lancé un bon de nombre de ces attaques de tous les coins du monde et souvent sans l'appui ni l'encouragement de l'une ou l'autre des parties au conflit.[13]

On peut tirer plusieurs leçons également de la campagne de lutte contre le terrorisme et contre ce qui reste des forces al-Qaïda et talibanes en Afghanistan. En fait, le succès de l'alliance dirigée par les États-Unis vient renforcer la principale leçon à retenir de l'Iraq : l'Occident, et les États-Unis en particulier, ne seront pas vaincus par des forces ou des tactiques conventionnelles dans un avenir rapproché. Il s'ensuit que les pays qui ne disposent pas de nombreuses forces conventionnelles modernes seront plus enclins à appliquer des solutions asymétriques, dont la mise au point et l'emploi d'armes de destruction massive, afin d'atteindre des buts stratégiques.[14]

---

[12] Lawrence Freedman, « The Changing Forms of Military Conflict », Survival. Vol. 40, n° 4, hiver 1998-1999, p. 45.
[13] James W. Moore, « The Arab-Israeli Cyberwar », MDN Canada, Direction – Analyse stratégique, Note de recherche 01/01, janvier 2001. Adams, « Virtual Defence », p. 98.
[14] Paul Rogers, Losing Control. (Pluto Press: Londres, 2000) p. 101-103.

La RAM

Un autre fruit des progrès de la technologie prend la forme de la révolution dans les affaires commerciales et de sa ramification, la révolution dans les affaires militaires (RAM). La RAM s'entend de l'intégration aux structures militaires de systèmes perfectionnés de gestion de l'information (GI), d'équipement sensoriel évolué, ainsi que de systèmes d'armes plus précis, à plus grand rayon d'action et plus meurtriers (sans compter les autres progrès technologiques).[15] Pour tirer le meilleur parti de ces innovations, il faut apporter en parallèle des changements à la doctrine ainsi qu'aux concepts opérationnels et organisationnels.[16] Comme elle accroît la sophistication et la létalité des forces militaires, la RAM pourrait avoir un effet déstabilisateur.

Les résultats des initiatives connexes prises aux États-Unis sont évidents en Afghanistan. Grâce à un matériel de surveillance amélioré, on est beaucoup mieux en mesure de localiser et de cibler l'emplacement d'adversaires. L'amélioration de la portée, de la précision et du pouvoir meurtrier des munitions procure d'ailleurs d'autres avantages. En particulier, le système Predator a renforcé considérablement la capacité de repérer l'emplacement de belligérants, tandis que la munition interarmes d'attaque directe (JDAM), qui convertit une simple bombe à gravitation en une arme à guidage de précision, a sensiblement accru la probabilité de frapper l'ennemi.[17]

L'avancement technologique n'est qu'un aspect de la RAM; il faut prendre soin de modifier la doctrine et les structures en même temps que l'on adopte de nouveaux

---

[15] Robert R. Leonhard, The Principles of War for the Information Age. (Presidio Press: Novato, CA, États-Unis, 1998) p. 12-34. Lawrence Freedman, « The Revolution in Strategic Affairs », Adelphi Papers. n° 318, avril 1998. Freedman, « The Changing Forms of Military Conflict », Survival. Vol. 40, n° 4, hiver 1998-1999. Mackubin Thomas Owens, « Technology, the RMA, and Future War », Strategic Review. Vol. 26, n° 2, printemps 1998.

[16] Scot Robertson, « The Revolution in Military Affairs: Possible Implications for Canada », Direction – Recherche opérationnelle (interarmées et terre), MDN, Note de recherche RN 9828, décembre 1998, p. 3.

systèmes. En Afghanistan, la réalisation la plus significative à cet égard est l'étroite synchronisation de forces terrestres et aériennes aux fins de la mise en place de munitions de précision. En effet, toutes les forces alliées redoublent d'efforts pour concerter leurs frappes de précision et les résultats sont perceptibles.[18]

En ce qui touche la doctrine, les États-Unis ont également adopté un nouveau paradigme qui dépend énormément des opérations de forces spéciales. Il s'agit de forces plus restreintes qui collaborent étroitement avec d'autres armées pour réussir une mission de combat à échelle réduite.[19] Cependant, il faut noter que si la situation sur le terrain en Afghanistan se prête à ce genre de combat, ce n'est pas forcément le cas d'autres zones de conflit.

La RAM aura une incidence sur les besoins d'entraînement à bien des égards. Il faudra notamment abaisser le palier décisionnel en campagne. Vu le rythme accru des événements, l'information circulera en aval et en amont de la chaîne de commandement. Par ailleurs, les unités détiendront un pouvoir meurtrier plus puissant qu'autrefois.[20] Pour que les systèmes d'armes soient exploités au maximum, il faudra prendre les décisions à des échelons bien inférieurs.

Même si l'analyse de la RAM accentue généralement les systèmes d'armes améliorés, des développements plus importants surviennent effectivement en ce qui concerne le commandement, le contrôle, les communications, l'informatique, le renseignement, la surveillance et la reconnaisance (appelés C^4ISR). Certains pays se

---

[17] « Satellites and Horsemen », The Economist. Le 9 mars 2002, p. 27-29.
[18] « Satellites and Horsemen », The Economist. Le 9 mars 2002, p. 27-29.
[19] S.E. Speed, « International Security and the War on Terrorism: Implications for Canada », Document de travail de la Direction – Analyse stratégique du MDN. Février 2002, p. 1-2.
[20] Major James K. Morningstar, « Technologies, Doctrine, and Organization for RMA », Joint Force Quarterly, n° 15, printemps 1997, p. 41.

dotent d'un système C^4ISR réuni, qui rehausse la capacité de détecter les adversaires, de traiter l'information dans un cycle du renseignement accéléré et d'exercer le commandement en temps opportun. Ce « système de systèmes » vise à maîtriser l'information sur le champ de bataille et à transmettre une vue opérationnelle commune à toutes les forces amies en activité. Cela pourrait fort bien s'avérer la clé du succès dans le contexte de la RAM. Étant donné qu'aucun pays ne peut oeuvrer isolément, l'interfonctionnement doit être un élément essentiel du système C^4ISR. Dans la mesure où leurs ressources le permettront, les FC devront maintenir l'interopérabilité avec les États-Unis pour rester utiles aux futures coalitions dirigées par les Américains ainsi que pour assurer la défense continentale. Cela pose un dilemme et pourrait exiger des compromis au niveau stratégique pour ce qui est des effectifs et de la technologie. En particulier, même si la précision et la létalité accrues des systèmes peuvent permettre aux FC d'accomplir davantage avec des moyens réduits, le coût de l'acquisition des nouveaux systèmes et de la formation des soldats qui auront à s'en servir sera supérieur à celui des systèmes actuels.[21]

Prolifération des armes conventionnelles

La prolifération des armes conventionnelles a accentué la violence dans le monde en offrant des solutions expéditives et relativement peu coûteuses à des revendications ou des problèmes locaux. Cette prolifération a donc eu pour effet d'intensifier et de prolonger les conflits en place. Elle élargit en outre le bassin de personnes qui participent à ces conflits, du fait que des armes conventionnelles deviennent aisément accessibles à peu de frais. La responsabilité de l'accroissement de la prolifération est partagée, mais il

---

[21] John Orme, « The Utility of Force in a World of Scarcity », International Security. Vol. 22, n° 3, hiver 1997-1998, p. 150.

faut noter que d'anciens membres du Pacte de Varsovie échangent de nombreuses pièces d'armement excédentaires comme source de revenus. En revanche, le coût des armes a chuté au point qu'en 1999, on pouvait se procurer une AK-47 pour la modique somme de 6 $US dans certaines parties du continent africain.[22] Cette dynamique laisse entrevoir un plus grand nombre de conflits de faible intensité mais de longue durée.

Menaces non traditionnelles pour la sécurité

D'autres tendances contribueront à l'instabilité au cours des vingt prochaines années : mentionnons diverses permutations dont la surpopulation régionale, l'épuisement des ressources, la propagation de maladies pandémiques, la rareté de l'eau et la malnutrition (particulièrement dans les pays dépourvus des structures politiques et sociales nécessaires à la gestion de ces crises). Dans certaines parties du monde, ces pressions répétées entraîneront le démantèlement de l'ordre social, des actes de terrorisme, voire la chute du gouvernement et puis l'anarchie.[23] La criminalité transfrontières, comme le commerce des stupéfiants, le trafic de personnes et le blanchiment d'argent, sera une autre source d'instabilité. Ces tendances, outre les événements déstabilisants plus traditionnels, pourraient occasionner la migration massive de populations déplacées.[24] Dans les cas extrêmes, les migrations susciteront des conflits inter-étatiques car les États voisins chercheront à maintenir la sécurité intérieure en empêchant les mouvements de réfugiés de part et d'autre de leurs frontières. À tout le

---

[22] Human Rights Watch World Report 2000. (Human Rights Watch: New York, déc. 1999), p. 405-408.
[23] Michael Klare, « The New Geography of Conflict », Foreign Affairs. Vol. 80, n° 3, mai/juin 2001, p. 49-61.
[24] National Intelligence Council (United States Central Intelligence Agency), « Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Non-Government Experts », NIC 2000-02. Décembre 2000, p. 16 (version téléchargée d'Internet).

moins, la migration de masse accentuera la nécessité des interventions humanitaires à l'échelle mondiale.

D'importantes mutations démographiques pourraient aussi se révéler une source d'instabilité dans le monde. L'impact exact des taux réels et projetés de natalité et de mortalité est loin de faire l'unanimité, mais on perçoit des tendances qui déteindront sur la situation internationale pendant plusieurs décennies.[25] Fait à noter, les taux de natalité réels d'une bonne partie du monde industrialisé se situent au niveau ou en deçà du taux de reproduction, à 2,1 enfants par femme. Comme les membres de la génération du baby-boom atteindront bientôt l'âge de la retraite, une pression à la baisse s'exercera tant sur le marché de l'emploi que sur la productivité économique et cela exigera davantage des programmes de sécurité sociale et de santé. Il pourrait y avoir moyen d'atténuer les effets négatifs de ces tendances, mais on peut s'attendre à une déstabilisation si aucune solution efficace n'est appliquée.

Même si le taux de natalité au Canada a chuté en deçà des taux historiques de reproduction, la population ne diminue pas à cause de l'arrivée d'immigrants. Cette situation amènera d'autres défis démographiques, en particulier du point de vue des FC. De fait, il est à prévoir que la constitution des effectifs des FC se compliquera à mesure que le bassin traditionnel de candidats diminuera et que d'autres cohortes arriveront sur le marché du travail.

Inversement, la croissance démographique continue de pays qui éprouvent de la difficulté à offrir des services de base ou des possibilités d'emploi à leurs populations causera inévitablement des soulèvements et un sentiment grandissant d'iniquité et de

frustration. Cela pourrait entraîner des migrations massives, la famine, des épidémies, ou des conflits éclatés exigeant une réaction de la part de la communauté internationale.[26] Cette tendance est un signe d'accroissement de l'instabilité et des conflits éventuels.

Rivalités traditionnelles

Parmi la gamme des éléments déclencheurs possibles, mentionnons les rivalités traditionnelles sur des questions telles les frontières, la possession des ressources et les antagonismes ethniques ou religieux. Les zones poudrières où des troubles pourraient surgir de rivalités traditionnelles sont l'Inde et le Pakistan, les îles Spratlys (archipel réclamé par la Chine, les Philippines, la Malaisie, le Vietnam et Brunéi), la Corée du Nord et la Corée du Sud, l'Iran et l'Iraq, l'Iran et l'Afghanistan, l'Autorité palestinienne et Israël, de même que l'Éthiopie et l'Érythrée, pour ne nommer que ceux-là. De toute évidence, le nombre et la nature de ces rivalités traditionnelles laissent présager un climat incessant de perturbation et d'instabilité dans ces régions.

Guerres de ressources

Ces conflits sont un thème récurrent de notre histoire, et il est fort probable que les luttes qui s'exercent en vue de s'approprier le contrôle des ressources limitées deviennent un facteur prédominant des conflits des prochaines décennies. À moyen terme, cela pourra provoquer un conflit intérieur, comme ce fut le cas dernièrement. Au fil du temps cependant, on peut s'attendre que les ressources soient encore plus souvent à l'origine de conflits inter-étatiques. Que ces ressources soient essentielles à la prospérité économique, à la vie humaine, ou simplement de par la puissance qu'elles procurent à

---

[25] Nicholas Eberstadt, « The Population Implosion », Foreign Policy. Mars/Avril 2001, p. 42-53, John Ibbitson, « The Lonely Planet – Depopulation », The Globe and Mail, le samedi 2 mars 2002, p. F1, Thomas Homer-Dixon, « Population Growth », The Globe and Mail, le samedi 9 mars 2002, p. A17.
[26] Ibid.

une nation ou à un acteur non-étatique, la lutte de pouvoir dont elles font l'objet prendra une nouvelle signification à cause d'une convergence de tendances. La première tendance découle du fait que les superpuissances de l'après-guerre froide ont cessé de dominer des États par procuration dont les ressources pourraient devenir une source de conflit. Ainsi, les pays autant que les personnes en cause dans des conflits indigènes jouissent maintenant d'une plus grande marge de manœuvre quant au contrôle de ressources vitales. En deuxième lieu, l'explosion démographique des pays en développement accentuera la consommation de ressources. En troisième lieu, l'accroissement de l'activité économique attribuable à la mondialisation augmente la demande de ressources. Cet accroissement de la consommation survient alors que la rareté des ressources est imminente. Les réserves d'eau et de pétrole soulèvent beaucoup de préoccupations.[27]

Une augmentation de la consommation de pétrole alors que les réserves diminuent aura pour effet de bouleverser les secteurs d'intérêt stratégique à l'échelle mondiale. Certaines régions, dont le Moyen-Orient à cause de ses réserves de pétrole et de gaz naturel, conserveront leur importance stratégique. D'autres, comme certaines parties de l'Afrique, la région de la mer Caspienne et de nombreuses zones équatoriales où les ressources sont concentrées, augmenteront en importance stratégique.[28] Ce changement s'opère déjà à certains égards. Citons en exemple la récente décision prise par l'administration Bush d'accorder des fonds aux forces armées de Colombie aux fins de la protection de l'oléoduc de Cano Limon, qui s'étend sur 480 milles. Le contraste est frappant par rapport à la politique américaine antérieure qui réservait le soutien militaire

---

[27] Klare, Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict. (Metropolitan Books: New York, 2001) p. 210-223. Sandra L. Postel et Aaron T. Wolf, « Dehydrating Conflict », Foreign Policy. Septembre/Octobre 2001, p. 60-67.
[28] Klare, Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict. p. 210-223.

aux seules campagnes antidrogues.[29] Un autre intérêt régional accru est celui des États-Unis envers l'Afrique, et il est en grande partie attribuable à l'augmentation de la production de pétrole sur ce continent. En fait, il est probable que le pétrole africain remplace les réserves pétrolières venant du Moyen-Orient aux États-Unis en 2010.[30]

Bien qu'un bon nombre de ces régions soient jugées indispensables à cause de leurs dépôts de pétrole ou de gaz naturel, un facteur imprévisible pourrait sensiblement modifier ce pronostic. Il s'agit de la mise au point et de la production d'une source de carburant de rechange dans les décennies à venir. Les automobiles à carburant de remplacement, dont la fabrication en série est prévue au cours des dix prochaines années,[31] ne réduiront la consommation de pétrole que dans une certaine mesure. Si une source de carburant plus fondamentale était élaborée au point de marginaliser le pétrole, le portrait stratégique mondial en serait profondément altéré.

Par ailleurs, l'eau prend de l'importance en tant que ressource stratégique. La rareté de l'eau et la pollution dans diverses régions du monde atteignent des niveaux de crise, à une époque où l'accroissement des populations et le potentiel industriel accentuent la demande. C'est particulièrement le cas de plusieurs grands réseaux fluviaux dont le Tigre et l'Euphrate,[32] le Nil, le rio de La Plata, le rio Lempa, l'Orange, l'Incomati, le Limpopo, l'Okavango, le Zambèze, le Kunene, le lac Tchad, le bassin du Sénégal, le Jourdain, la Koura et l'Araxe, l'Ob, la mer d'Aral, le Gange-Brahmaputra-Meghna, le Mékong, le fleuve Jaune, le Han et le Tumen.[33] Chacun de ces bassins risque de devenir

---

[29] Andrew Selsky, « U.S. Officials Unveil Colombia Plans », Associated Press, le 6 février 2002.
[30] John Stremlau, « Ending Africa's Wars », Foreign Affairs, vol. 79, n° 4, juillet/août 2000, p. 121-122.
[31] Amy Myers Jaffe et Robert A. Manning, « The Shocks of a World of Cheap Oil », Foreign Affairs. Vol 79, n° 1, janvier/février 2000, p. 20.
[32] Kaplan, The Coming Anarchy. p. 36-37.
[33] Postel et Wolf, p. 60-67.

une source de conflit interne ou inter-étatique attribuable à la rareté de l'eau ou à la pollution. Par ailleurs, l'insuffisance des réserves d'eau a de nombreux effets secondaires, au-delà des conséquences évidentes d'une déshydratation massive. Citons en exemple les pénuries agricoles, des problèmes de transport et l'affaiblissement du rendement hydroélectrique/industriel. À défaut de solutions efficaces, il est à prévoir que les conflits, la détérioration de l'environnement et les souffrances humaines iront en s'accentuant.

Distribution des pouvoirs étatiques

Les tendances relevées ci-dessus pourraient fort bien modifier l'équilibre mondial des pouvoirs. À l'heure actuelle, on reconnaît les États-Unis comme la seule nation apte à projeter une puissance militaire sur la scène mondiale, et dans une moins grande mesure, dans l'espace. Pour le moment, les États-Unis n'ont aucun concurrent stratégique.[34] La situation risque toutefois de changer à long terme. Il est en effet probable, à tout le moins dans un contexte régional, que les États-Unis comptent des adversaires possibles parmi leurs pairs stratégiques en 2020.[35] Il pourrait s'agir de la Chine, de l'Inde, voire de la Russie. Tout dépendra de la capacité de ces derniers d'assimiler les changements sociétaux et d'exploiter les ressources nécessaires à la projection de leur pouvoir. Bien entendu, il est possible que cela ne se concrétise pas. Quoiqu'il advienne, il n'en demeure pas moins qu'un nombre croissant de pays ont le potentiel, ou ont déjà exploité la possibilité, d'infliger des dommages considérables à d'autres États.[36]

---

[34] Zbigniew Brzezinski, The Grand Chessboard. (Basic Books: New York, 1997) p. 23-24. (Paru sous le titre Le grand échiquier : l'Amérique et le reste du monde. Paris : Hachette littératures, [2000], c1997.)
[35] Zalmay Khalilzad et Donald Shlapak, avec la collaboration de Ann Flanagan, « Overview of the Future Security Environment », Sources of Conflict in the 21st Century. Publié sous la direction de Zalmay Khalilzad et Ian O. Lesser. (Rand Corporation: Washington, 1998) p. 19-20.
[36] « Global Trends 2015 (…) », p. 9.

Face aux défis de plus en plus corsés que leur posent leurs adversaires, les États-Unis cherchent à exploiter la RAM à tous les points de vue. En 1999, par exemple, les dépenses en matière de défense des États-Unis se sont élevées à 36,3 p. 100 de la somme totale des crédits consacrés à la défense dans le monde. Les dépenses réunies des huit autres pays qui investissent le plus en défense atteignaient à peine le budget américain de 294 milliards de dollars.[37] Il faudra réunir encore plus de pays pour rivaliser le budget de 379 milliards ($US) que les Américains proposent d'allouer à la défense durant l'exercice 2002.

Une part importante des sommes que les États-Unis consacrent à la défense servira à maintenir l'expertise actuelle, mais un bon montant sera investi dans des innovations issues de la RAM. La difficulté accrue d'atteindre ou de maintenir l'interopérabilité avec les États-Unis est un effet secondaire de l'engagement financier des Américains envers la RAM.[38] L'incapacité des alliés à relever ce défi pourrait inciter les États-Unis à mener davantage d'interventions unilatérales.

Il demeure nécessaire de maintenir une expertise à haute et à faible technologie vu les ressources limitées de la plupart des pays occidentaux et les restrictions généralisées en matière d'infrastructure. On a donc fait un compromis entre l'interopérabilité avec les États-Unis et l'emploi de la force au sein de vastes coalitions dans de nombreuses parties du monde.

---

[37] Données extraites de L'Année stratégique, Institut international d'études stratégiques, Université Paris-Nord. Institut de relations internationales stratégiques, Les équilibres militaires – 2001/2002.
[38] Phillip S. Meilinger, « Force Divider », Foreign Policy, Janvier/Février 2002, p. 76-77.

Les cinq paliers de l'ordre mondial

De par leur nette supériorité militaire et leur prospérité économique incontestée, les États-Unis font bande à part sur l'échiquier international. Au lendemain des attaques du 11 septembre 2001, le paradigme d'un nouvel ordre mondial a fait son apparition à Washington. Faisant allusion aux cinq niveaux de l'ordre mondial, Christopher Sands a présenté ce paradigme à l'occasion d'un exposé devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI) le 27 novembre 2001. Il a avancé que l'on peut classer les nations du monde selon « la capacité de chaque pays de projeter son pouvoir hors de ses frontières ». Les différents paliers peuvent se résumer ainsi :

- Au niveau supérieur, il y a les États-Unis, les seuls capables de projeter leur pouvoir dans le monde entier.
- Au deuxième niveau se trouvent les grandes puissances (historiquement la Grande-Bretagne, la Chine, la France et la Russie, plus l'Allemagne et le Japon comme candidats possibles), qui sont en mesure d'influencer le système international et d'y projeter leur pouvoir.
- Au troisième niveau se situent les puissances moyennes, dont le Canada.
- Le quatrième niveau est celui des pays trop préoccupés par des difficultés internes pour exercer un pouvoir au-delà leurs frontières – entre autres l'Ukraine, le Mexique et l'Iran.
- Au cinquième niveau se trouvent les pays en déroute, ces « États-faillite » incapables de projeter leur pouvoir avec efficacité, même à l'intérieur de leurs propres frontières.[39]

Cette perception de l'ordre mondial à cinq niveaux sous-entend que le Canada, une puissance moyenne dotée de ressources limitées et assujettie à d'autres priorités gouvernementales, peut exercer une influence à l'échelle régionale plutôt que mondiale et devrait orienter ses activités internationales en conséquence.

---

[39] Christopher Sands, Réponse politique du Canada aux États-Unis au lendemain du 11 septembre 2001. Témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, Chambre des communes du Canada, le 27 novembre 2001.

Blocs régionaux

La formation de blocs économiques et de sécurité régionale est une autre tendance qui se dessine sur la scène internationale. Quant à sa signification pour le Canada, le facteur le plus déterminant est peut-être l'évolution de l'Initiative européenne de sécurité et de défense (IESD) en vue d'établir une importante force européenne d'intervention rapide à court ou à moyen terme. Plusieurs se demandent si cela risque d'ébranler la cohésion de l'OTAN et la relation transatlantique entre les États-Unis, le Canada et leurs partenaires européens de l'OTAN. De l'avis de certains, cette mesure renforcera l'OTAN en améliorant les capacités militaires des partenaires européens. Par contre, il y a ceux qui estiment qu'accroître la capacité européenne en concurrence avec l'OTAN n'équivaut qu'à réaffecter les mêmes ressources. Or, un troisième camp allègue que les Européens seront incapables d'obtenir la cohésion nécessaire à une mise en œuvre intégrale de l'IESD. Il reste à voir l'issue de ce débat et son incidence sur la position du Canada au sein de l'OTAN et sur nos relations avec nos alliés européens.

Règle générale cependant, les organisations régionales peuvent constituer un virage important dans les relations inter-étatiques. D'aucuns soutiennent qu'elles affaibliront la puissance de la nation-État du fait que des institutions supranationales plutôt que des États souverains parraineront des initiatives stratégiques. Cela dit, les événements du 11 septembre 2001 ont démontré que ce n'est pas encore le cas. L'OTAN a bien invoqué l'Article V, mais des décisions étatiques ont dominé la réaction internationale. En fait, les institutions régionales ont assumé un rôle périphérique dans cette situation,[40] la première grande crise de sécurité à survenir au XXI^{e} siècle. Ainsi, même si le régionalisme se dessine comme tendance, il faudra encore beaucoup de temps

avant qu'une de ces organisations régionales de sécurité n'acquière suffisamment de maturité pour prendre des décisions stratégiques au nom des pays membres. On peut donc affirmer que les États-Unis continueront de diriger et de dominer la réponse internationale aux crises majeures dans le monde, et qu'ils agiront unilatéralement si leurs intérêts l'exigent ou si d'autres nations/organisations régionales refusent ou n'ont pas les moyens d'intervenir.

DIVERSES OPTIONS POUR L'AVENIR

Le passage d'un monde bipolaire à un monde unipolaire s'est accompagné d'un regain d'intérêt pour la caractérisation ou la modélisation de l'environnement de sécurité de l'avenir. Comme c'est le cas de la plupart des modèles, les diverses perspectives d'avenir qui suivent, élaborées par Steven Metz du US Army War College, constituent des scénarios possibles plutôt que des objectifs prescriptifs. Il se peut qu'aucun de ces scénarios ne prévale. Il est cependant probable qu'une combinaison de facteurs définisse l'environnement de sécurité de l'avenir.

États parias

- Caractéristique : La principale forme de guerre est l'agression d'un régime dictatorial contre un État voisin pour s'approprier un territoire ou des ressources, ou bien d'acquérir, d'élargir ou de protéger une hégémonie.
- Les États parias ont des « intérêts » dans le système international.
- Le cadre normatif/juridique/moral existant du conflit armé domine toujours.
- On mise sur la guerre « formelle » faisant intervenir des armées en uniforme à qui l'on confie des objectifs stratégiques et opérationnels.
- Les grandes agressions sont généralement contrecarrées par une coalition, parfois dirigée par les États-Unis.
- Les États parias emploient des méthodes asymétriques, parfois des stratégies anti-accès contre des forces extérieures.

Nouveaux hors-la-loi

- Caractéristique : Le principal obstacle à la stabilité et à la sécurité sont des coalitions complexes d'organisations terroristes ou criminelles transnationales

---

[40] Robert Skidelsky, « Imbalance of Power », Foreign Policy, mars/avril 2002, p. 53-54.

et les « nouveaux hors-la-loi » – des pays qui les soutiennent ou les abritent ouvertement ou discrètement.
- Les nouveaux hors-la-loi et les terroristes peuvent être motivés par une idéologie ou le gain matériel.
- Les nouveaux hors-la-loi n'ont qu'un intérêt limité pour le système international.
- Le cadre normatif/juridique/moral existant des conflits armés exerce peu d'influence.
- Les terroristes et les organisations criminelles transnationales se constituent en réseaux.

États mis en demeure
- Caractéristique : Une gamme élargie de pressions, d'exigences et de contraintes s'imposent aux nations. Les plus faibles sont incapables de maintenir la légitimité et se heurtent à une foule de difficultés, allant des troubles politiques à l'insurrection, à la guerre civile, à l'effondrement et à l'anomie.
- Pratiquement toutes les guerres sont livrées à l'interne (avec des dimensions et des conséquences internationales toutefois).
- Des intervenants extérieurs peuvent tenter, dans certaines circonstances, de rehausser et de rétablir la légitimité d'États mis en demeure.

Blocs
- Caractéristique : Des blocs conflictuels resurgissent dans le système mondial de sécurité (bipolarité ou multipolarité).
- Le risque de conflit armé est accentué aux frontières des blocs.
- Comme ce fut le cas durant la guerre froide, les conflits inter-blocs peuvent aller de combats substitutifs de faible intensité à une guerre massive.
- Blocs possibles : Nord-Sud, pays démocratiques-pays non démocratiques, un système multipolaire où l'Europe, l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud et les Amériques s'affrontent en tant que blocs de puissance, etc.

Structures régionales
- Caractéristique : Les organisations régionales prennent de la maturité et assument la plupart des responsabilités en ce qui regarde la sécurité de leur territoire.
- Les modes dominants des conflits armés et les structures limitatives varient d'une région à l'autre.
- La guerre formelle conserve son importance en Asie du Sud-Ouest et en Asie-Pacifique.
- La guerre informelle est prépondérante en Afrique, en Amérique, dans les Îles du Pacifique et en Asie centrale.

Dimension nucléaire

- Caractéristique : Le génie nucléaire est sorti de la bouteille – on emploie l'arme nucléaire, ce qui incite encore plus de nations à en faire l'acquisition.
- Les nations cherchent à protéger leurs intérêts et à renforcer leurs pouvoirs en deçà du seuil nucléaire.
- On parraine des conflits substitutifs et des actes terroristes non nucléaires, mais aucune guerre conventionnelle massive n'atteint le seuil nucléaire.
- La reconstruction des États qui ont connu la guerre nucléaire et le maintien de la paix traditionnel – surveillance, zones tampons, etc. – sont des tâches d'envergure pour les pays avancés.
- Un nouveau cadre normatif/juridique/moral prend forme.

L'alliage des options pour l'avenir qui se concrétisera se situera en quelque part sur l'échelle entre la bienfaisance et la malfaisance. Vu les 182 États-nations et le nombre croissant d'intervenants non-étatiques, le Canada peut difficilement exercer un contrôle direct sur la situation mondiale. Ainsi, l'importance que le Canada a toujours accordée à une approche multilatérale face à la situation économique et à la sécurité restera pertinente. Cela dit, la ligne de conduite la plus logique sera le maintien de notre collaboration avec des pays qui partagent nos aspirations de manière à influencer le contexte international. Les FC constitueront un atout indispensable, car on s'attendra à ce qu'elles exercent un rôle vital à cet égard.

Du point de vue des FC, la diplomatie militaire et les missions d'entraînement peuvent aider à prévenir ou à renverser la création d'États parias, ou encore restreindre les activités d'intervenants non étatiques mettant en péril notre sécurité. Un exemple d'actualité est l'intervention en Sierra Leone, qui a rétabli une certaine stabilité à cette nation en difficulté. Des mesures de ce genre obligeront les FC à oeuvrer dans des régions dépourvues d'infrastructures ou de structures politiques et bureaucratiques, qui sont en proie au chaos social et économique. Des éléments indispensables en pareilles circonstances seront la protection des forces, une prompte mobilité, des liens étroits avec

des organismes fonctionnels dont d'autres ministères, ainsi que la connaissance des menaces qui subsistent.

Or si les mesures de diplomatie préventive s'avèrent insuffisantes, les FC doivent pouvoir faire des interventions militaires au sein d'une coalition lorsque le gouvernement l'exige. Quelques exemples d'opérations récentes menées par les FC dans des conditions de combat sont la Bosnie, le Kosovo, le golfe Arabo-Persique et l'Afghanistan. Ce genre d'opérations nécessite des capacités modernes de combat, l'interopérabilité avec nos principaux alliés, une prompte réaction et une logistique d'envergure mondiale.

QDR 2001

Le QDR 2001, publié le 30 septembre 2001, est l'examen de la politique de défense exigé tous les quatre ans par le Congrès américain. On y énonce la politique et les priorités en matière de défense des États-Unis face aux menaces qui se posent et qui pourront se poser aux intérêts de ce pays.

Le QDR 2001 fait état de la nécessité d'une plus vaste gamme d'options opérationnelles militaires. Il précise que les forces armées américaines doivent pouvoir :

- défendre les États-Unis (protéger le continent américain contre les attaques équivaut à la responsabilité première des forces armées des États-Unis et à la mission principale des composantes de la Réserve);
- dissuader l'agression et la coercition à l'avant dans les zones critiques;
- vaincre rapidement l'agression lorsque deux conflits importants se chevauchent, tout en laissant au Président le choix d'exiger une victoire décisive dans un des conflits – y compris la possibilité d'un changement de régime ou d'une occupation;
- réaliser un nombre restreint d'opérations de contingence à échelle réduite.

Une bonne partie du document d'examen est consacrée à la transformation des forces armées américaines, un exercice dont les quatre piliers seront les suivants :

- Renforcer les opérations interarmées, notamment établir des Forces opérationnelles interarmées permanentes (FOIP) et des QG FOIP dotés d'une architecture C^4ISR normalisée permettant de réagir à des attaques conventionnelles non annoncées à plus grand rayon d'action contre des objectifs fixes et mobiles de portée variable. La FOIP pourrait servir de tête d'avant-garde.
- Faire l'essai de nouvelles méthodes de guerre, de concepts et de capacités opérationnels nouveaux, ainsi que de principes organisationnels novateurs.
- Exploiter les avantages du renseignement américain (y compris une capacité améliorée en renseignement humain et l'exploitation des technologies nouvelles et existantes).
- Développer des capacités de transformation (l'examen recommande que les programmes de S et T obtiennent 3 p. 100 des dépenses annuelles du ministère de la Défense et que l'on exploite à fond les fruits de la R et D du secteur privé).[41]

Alors que le QDR 2001 invite les États-Unis à renforcer les alliances qui servent leurs intérêts et à en forger de nouvelles au besoin, il sera de plus en plus difficile de maintenir l'interopérabilité avec les forces armées américaines si les mesures de transformation produisent les résultats escomptés. Cela dit, les initiatives du MDN et des FC en vue de constituer un quartier général déployable de la force interarmées (QGFI), un centre d'expérimentation et un centre commun du renseignement semblent s'inscrire dans le droit fil des mesures proposées par les auteurs du QDR 2001. Le défi sera sans doute le rythme et l'ampleur de la transformation des forces américaines et l'aptitude des MDN/FC à réunir suffisamment de ressources pour mener à bien des initiatives parallèles (et complémentaires).

Il faut noter qu'avant la publication du QDR 2001, des thèmes semblables sont ressortis des examens de la politique britannique et australienne de la défense (*UK Defence Policy 2001* et *2000 Australian Defence Review*). Ces deux alliés préconisaient une transformation en profondeur et insistaient sur la nécessité d'améliorer l'interfonctionnement. Les trois pays ont reconnu la volatilité et la complexité du monde

---

[41] Ministère de la Défense des États-Unis, Quadrennial Defence Review Report. (Department of Defence: Washington, 2001).

de l'après-guerre froide et recommandent l'établissement de partenariats et d'alliances dans l'intérêt de la sécurité.

Principales dimensions de la planification en matière de défense

Les défis que pose le contexte de sécurité de l'avenir et le maintien de la prééminence des États-Unis exigeront du MDN et des FC des décisions prudentes et judicieuses en matière de planification des forces. En effet, les FC devront évoluer dans toutes les sphères afin de conserver leur expertise et leur utilité. Déterminer le parfait alliage de compétences et les ressources à investir en conséquence reste problématique pour les décisionnaires dans un contexte de planification stratégique à la fois volatile, incertain, complexe et ambigu. Cependant, la discussion qui précède procure certains éclaircissements quant à l'emploi éventuel des forces. Plus précisément, elle aide à situer où les FC seront affectées, les missions qu'elles pourraient être appelées à accomplir en déploiement et l'ampleur/la cadence des ressources qui pourraient être exigées. Voici une illustration graphique de ces trois facteurs :[42]

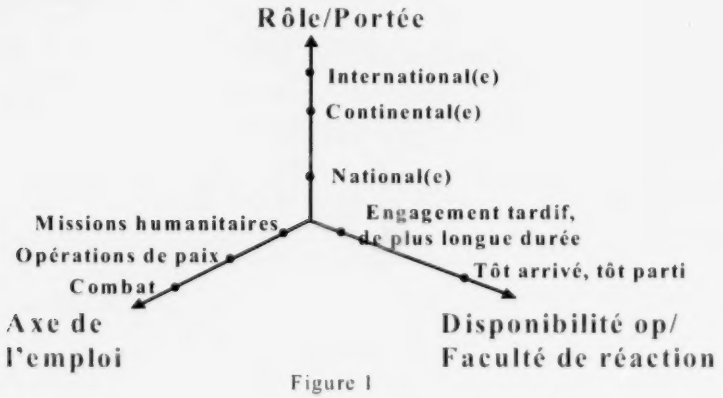

Figure 1

[42] Extrait de la séance d'actualisation de la politique de défense du Directeur général – Planification stratégique, le 3 décembre 2001.

La figure 1 illustre les trois forces motrices autour desquelles les FC doivent ajuster leur structure militaire. L'axe supérieur, soit le rôle/la portée, va d'une orientation territoriale à une structure optimisée permettant des opérations internationales. Idéalement, une force militaire serait aussi compétente dans un rôle que dans l'autre, mais c'est impossible compte tenu de la restriction inévitable des ressources. Il est généralement plus facile de se préparer à des missions nationales, du moins pour l'aspect logistique des opérations militaires, alors que les interventions internationales exigent toujours une capacité de soutien et d'emport supérieur. La compression rigoureuse des ressources laisse supposer qu'une orientation nationale serait plus facilement réalisable, mais le contexte stratégique d'aujourd'hui montre que les crises mondiales que l'on entrevoit à longue échéance présentent pour le Canada des enjeux importants. Il faudrait donc éviter de se limiter à une perception purement intérieure et, dans la mesure où les ressources le permettent, il faudrait bâtir une solide expertise internationale.

Sur la scène mondiale, la plupart des crises d'intérêt pour le Canada provoqueront une réaction dirigée par les États-Unis. Parallèlement, on constate que les forces militaires américaines détournent leur attention vers la défense continentale et nationale. Ces tendances font ressortir la nécessité pour les FC d'entretenir leurs liens d'interfonctionnement avec les forces américaines, de même qu'avec les autres ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux et municipaux.

Pour ce qui est de l'axe de l'emploi des militaires (les missions), la diversité des tâches auxquelles les forces peuvent s'attendre à court et à moyen terme ne risque pas de changer sensiblement. La différence à prévoir est que les menaces auxquelles se heurteront les forces déployées seront imposantes, tout comme le nombre de conflits

possibles. Ainsi, l'augmentation des menaces et de la demande compliqueront l'application de la force militaire. Étant donné qu'une force dûment entraînée, équipée et structurée pour les opérations de combat s'adapte plus aisément aux opérations de paix ou de secours humanitaires, les décisions liées à l'emploi des effectifs militaires devraient accentuer la capacité de combat.

Disponibilité opérationnelle/Faculté de réaction

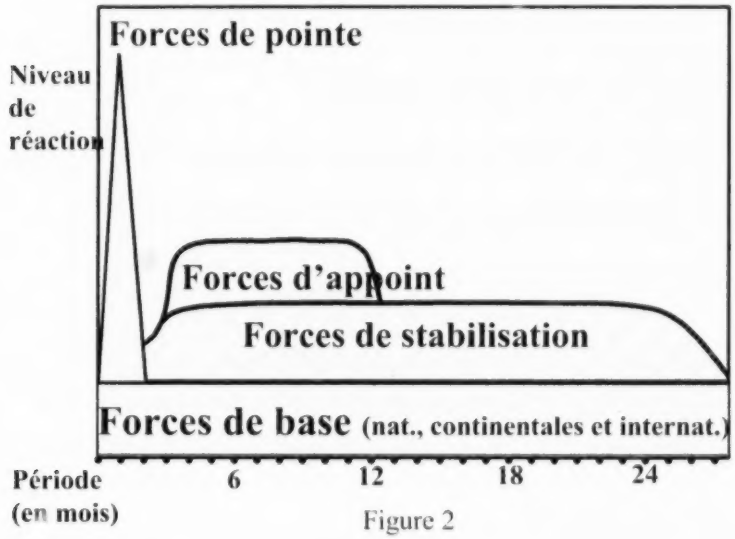

Figure 2

En ce qui regarde la disponibilité et la souplesse opérationnelles, il est clair que les futures demandes d'intervention au Canada et à l'étranger dépasseront les capacités du MDN et des FC. Pour éviter l'épuisement, les MDN/FC devront établir des limites quant aux effectifs pouvant être affectés à des tâches et à des opérations sur notre territoire ou à l'extérieur. La figure 2[43] est un modèle représentatif de l'emploi des forces.

- Les forces de base sont celles nécessaires au respect des engagements en cours; tels les unités de réaction immédiate, les navires de garde et les aéronefs en état d'alerte.

[43] Diagramme présenté dans le cadre d'un exposé à l'intention du CEMD le 29 mai 2002.

- Les forces de stabilisation sont celles pouvant réagir aux crises internationales (p. ex., en Haïti, dans les Balkans, en mer d'Arabie) et que l'on peut soutenir (durant plus de 12 mois).
- Les forces d'appoint sont les effectifs au-delà des forces de base et de stabilisation pouvant intervenir en cas de crise internationale à court terme (6 à 12 mois) (Timor-Oriental, Érythrée-Éthiopie, Afghanistan, p. ex.).
- Les forces de pointe sont les éléments en mesure d'intervenir dans un délai de quelques jours pour répondre à des exigences nationales de courte durée (p. ex., la crise d'Oka, le débordement de la rivière Rouge, la tempête de verglas).

Il n'existe pas de scénario optimal. Au-delà de satisfaire les engagements de base, les forces aptes à se déployer qui restent peuvent être affectées ou réservées à des opérations de stabilisation ou d'appoint. Cependant, dans un contexte où l'on se limite à une simple réaffectation des ressources, l'accroissement d'une capacité (stabilisation ou appoint) se fait aux dépens des autres. Idéalement, le MDN et les FC conserveraient des forces interarmées de stabilisation et d'appoint. Cela n'est toutefois pas indispensable.

Implications cruciales

Ces trois dimensions de la planification impliquent à leur tour trois facteurs importants pour les stratèges de la défense : l'expertise et la simultanéité d'exécution, le seuil de risque technologique et la pertinence.

Les besoins d'expertise et de simultanéité d'exécution découlent des engagements que prend le gouvernement. Le degré de concentration ou de dispersion des énergies de défense dépend des circonstances géostratégiques. Les engagements prolongés deviennent un fardeau du point de vue de la mise sur pied des forces et ils ont des répercussions sur les ressources concrètes et sur le moral. Les opérations dispersées aux quatre coins du monde, courantes dans les années 1990, sont fort exigeantes pour l'appareil de commandement et de contrôle ainsi que pour la capacité de maintien en puissance. Une force souple à haut niveau de préparation, apte à se déployer sur de

grandes distances dans des théâtres opérationnels domestiques et étrangers, répondrait probablement aux meilleurs intérêts de la nation.

Le seuil de risque technologique exige que les FC atteignent un niveau de capacité de combat leur permettant à tout le moins d'apporter une contribution valable aux opérations de coalition sans soumettre leurs membres ou nos alliés à des risques excessifs. Il faut songer à prendre des mesures de protection des forces avant le déploiement.

La pertinence s'entend de l'utilité de la structure des forces par rapport aux missions qu'on pourrait confier aux militaires. On doit l'évaluer dans le contexte international autant que dans une perspective nationale. Les capacités pertinentes sont généralement d'avant-garde, soutenables et utiles.

Conclusion

Le monde est aujourd'hui plus obscur que de nombreux analystes ne le prévoyaient après l'effondrement du mur de Berlin. Vu l'évolution des tendances exposées ci-dessus, il est très probable que cette perception prévale à moyen et à long terme. Parmi les tendances les plus marquantes, notons la guerre asymétrique, la prolifération des ADM et l'instabilité de même que les conflits qui perdurent à l'échelle mondiale. Compte tenu des ressources limitées dont disposent les FC, les demandes d'intervention ne manqueront pas de dépasser notre capacité d'agir. Il se posera alors des défis de taille à tous les échelons du MDN et des FC. Pour conserver leur utilité militaire, les Forces canadiennes ont des choix difficiles à faire à brève échéance. Elles doivent trouver le juste équilibre entre le maintien des capacités essentielles pour l'instant et les transformations organisationnelles qui les outilleront pour l'avenir.